



Zambie

Les groupes de citoyens se servent des divulgations des revenus pour plaider en faveur du financement des services locaux



Les redevances imposées aux sociétés minières pour l'exploitation des terres constituent une source de revenus importante pour les autorités locales en Zambie. La coalition PCQVP Zambie a réalisé qu'une faille juridique avait permis à certaines sociétés minières d'éviter le paiement des redevances pour l'exploitation des terres. Ces pertes de revenus affectent la capacité des autorités à fournir des services aux communautés locales. La coalition a fait cette découverte en analysant les paiements des entreprises minières aux gouvernements locaux et nationaux, divulgués par les rapports de l'Initiative pour la Transparence dans les Industries Extractives (ITIE) concernant la Zambie.

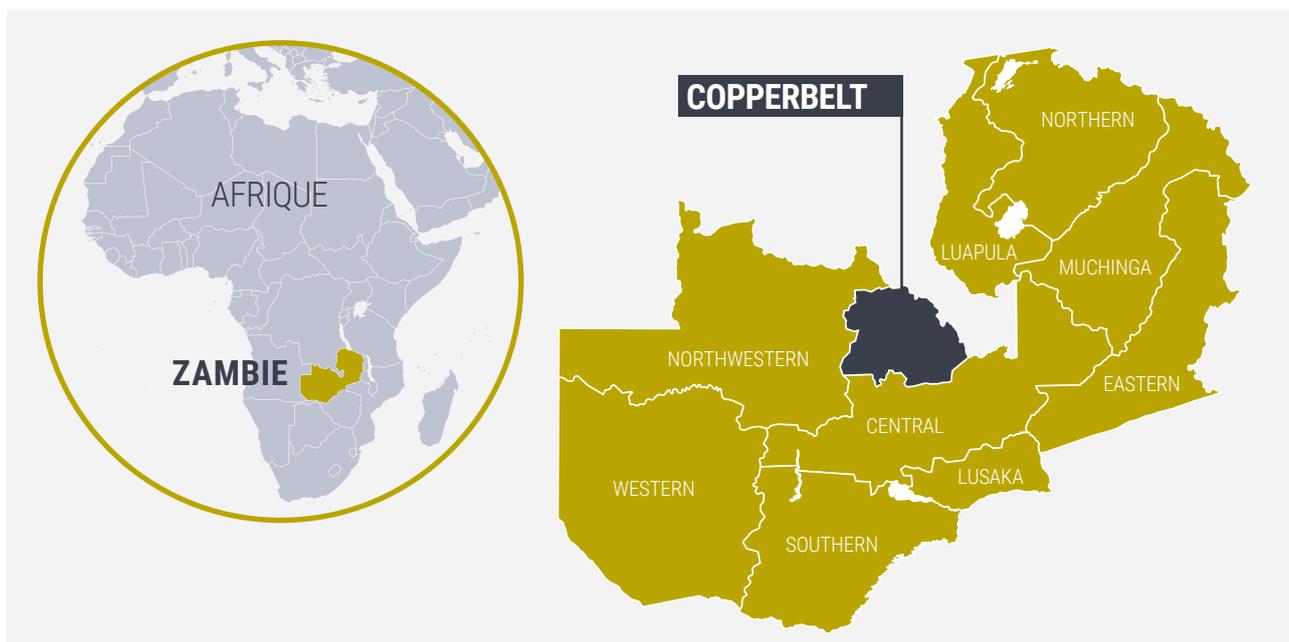
La coalition a collaboré avec les autorités locales pour contester la perte de revenus substantiels, en leur apportant des preuves de l'ampleur des pertes et en organisant des réunions avec le gouvernement national sur ce problème. Sous la pression des autorités locales, le gouvernement national a modifié la loi, permettant aux autorités locales de percevoir des redevances pour l'utilisation des terres. Des groupes de citoyens supervisent désormais l'application de cet amendement et suivent l'utilisation des fonds collectés, jusqu'au niveau communautaire.



Le problème

Depuis 2002, le réseau Publiez Ce Que Vous Payez (PCQVP) mène des campagnes afin que les entreprises déclarent les paiements destinés aux gouvernements en vue d'améliorer le contrôle des citoyens sur l'extraction des ressources naturelles. Grâce au plaidoyer de la société civile, la divulgation des paiements est désormais obligatoire dans de nombreux pays. Elle est également exigée par les membres de l'Initiative pour la Transparence dans les Industries Extractives (ITIE). Toutefois, les données relatives aux paiements ne suffisent pas à garantir aux citoyens une meilleure reddition de comptes et une amélioration des résultats en matière d'extraction. Dans leurs programmes de plaidoyer, les organisations communautaires et les ONG locales au sein des coalitions de PCQVP utilisent les divulgations de paiements réalisés par les sociétés pétrolières et minières pour examiner les avantages et les coûts des projets d'extraction.

En 2017, dans le cadre de son programme de plaidoyer visant à garantir que les citoyens bénéficient des revenus des ressources, PCQVP Zambie a réuni des ONG, des organisations communautaires, ainsi que des influenceurs communautaires de la Copper Belt pour examiner [le nouveau rapport ITIE de la Zambie pour 2014-2015](#). La coalition PCQVP coordonne le contrôle de la conformité des gouvernements et des entreprises aux exigences de l'ITIE, et facilite la discussion sur la signification et les implications des données du point de vue des avantages pour les citoyens. La coalition en Zambie a fait évoluer son travail en se concentrant d'abord sur la manière de s'assurer de la mise en œuvre des exigences de l'ITIE au niveau local, puis en développant une approche de plaidoyer plus active fondée sur les attentes de la société civile vis-à-vis du processus ITIE. L'approche convenue visait à se concentrer sur la nécessité d'augmenter les revenus locaux, en transcendant l'ambition de mettre en œuvre les exigences de l'ITIE pour simplement générer les données requises.





La coalition avait appris à ne pas se laisser décourager par les difficultés que présente l'interprétation des données relatives à la divulgation financière. Pas à pas, elle a posé des questions directes pour se faire une idée des raisons motivant l'absence de paiements. Dans leur analyse du rapport ITIE, les représentants de la société civile ont demandé pourquoi les autorités locales semblaient dans certains cas ne pas percevoir les redevances locales exigées pour l'exploitation des terres par les sociétés minières : l'une des principales sources de revenus des projets miniers pour les autorités locales.

Bâtir un dossier convaincant

Dans des districts tels que Lufwanyama, une seule entreprise semblait effectuer ces paiements de manière régulière, alors que la région comprenait les trois plus grandes mines de Zambie et l'une des plus grandes mines d'émeraudes au monde.

La société civile a estimé que dans le seul district de Lufwanyama, où le conseil avait identifié 170 sociétés minières opérationnelles soumises à une taxe foncière annuelle de **8,5 millions de kwachas** (environ 630 000 \$), seulement **1,2 million de kwachas** (88 000 \$) ont été perçus. Les **7,3 millions de kwachas** restants n'ont pas été collectés en raison d'une absence de titres de propriété.¹

Du point de vue des collectivités locales et des conseils de district, ces sommes sont importantes. Extrapolées à l'ensemble

1. Conseil municipal de Lufwanyama (2019), présentation du trésorier du district à la réunion des parties prenantes pour discuter des revenus de l'industrie extractive (des mines et du bois) dans le district de Lufwanyama.



du secteur minier zambien, elles sont substantielles. La société civile a estimé qu'un plaidoyer au niveau local était nécessaire pour résoudre ce problème, de concert avec un plaidoyer au niveau national pour s'assurer que les projets miniers sont taxés efficacement et au profit des citoyens.

Chercher des réponses et favoriser la redevabilité

En avril 2019, PCQVP Zambie a organisé une réunion avec les autorités locales et les entreprises pour comprendre quels paiements étaient effectués, l'utilisation des revenus et pourquoi les recettes fiscales semblaient dans



Caption.

© PCQVP Zambie



de nombreux cas plus faibles que prévu. Moins de 10 des centaines de détenteurs de permis ont assisté à la réunion initiale. Ils ont fait valoir qu'ils n'étaient pas tenus par la loi d'effectuer les paiements et qu'ils n'avaient enfreint aucune règle. En posant aux autorités locales des questions sur les paiements divulgués, les membres de la société civile ont identifié trois problèmes clés. Ils ont découvert l'existence d'accords de troc dans le cadre desquels des sociétés fournissaient des services en nature pour contribuer aux obligations fiscales. Ils ont également acquis des connaissances supplémentaires sur les projets de responsabilité sociale des entreprises (RSE) qui n'étaient pas systématiquement alignés sur les plans de développement des autorités locales, et ils ont identifié une faille dans la loi qui avait pour conséquence que les autorités locales ne réclamaient pas certaines redevances pour l'exploitation des terres. Le droit permettait aux autorités locales de prélever des impôts lorsque les sociétés minières étaient propriétaires du terrain, mais pas en tant que locataires.

Établir une puissante alliance en vue du plaidoyer

En raison de l'importance des taxes foncières pour le financement des autorités locales, la société civile a identifié l'élimination de cette faille comme une priorité de plaidoyer, qui contribuerait à augmenter les revenus des autorités locales et le financement ultérieur des services locaux. Si les autorités locales étaient conscientes qu'elles ne percevaient pas certaines taxes foncières, la société civile est à l'origine de l'impulsion en faveur du changement. En illustrant l'ampleur des pertes de revenus et en proposant une voie pour y remédier par le biais d'une réforme législative, la société civile a travaillé en collaboration avec les autorités locales pour forger cette volonté de faire pression en faveur d'un changement législatif.

La coalition PCQVP Zambie a organisé une campagne de plaidoyer pour changer la loi, liant l'appel à l'élimination de la faille à ses campagnes en cours pour la justice extractive.



Caption.

© PCQVP Zambie



Elle a publié des communiqués de presse réclamant une modification de la loi, étayés par son analyse de l'ampleur des pertes liées aux paiements. La coalition s'est servie de cette analyse pour persuader les autorités locales de donner la priorité à cette question et de devenir un partenaire actif dans le lobbying en faveur d'un amendement au Property Rating Act. PCQVP Zambie a mis en place des plateformes permettant aux autorités locales de plaider directement auprès du gouvernement pour la nécessité d'une modification de la loi, sur la base de l'analyse des pertes de revenus réalisée par PCQVP. La coalition a invité le ministère du Gouvernement local et du Logement, responsable du Property Rating Act, à donner une présentation sur la question à l'occasion de l'Alternative Mining Indabas en 2017 et 2018, aux côtés de représentants des autorités locales. Les responsables locaux ont fait pression sur les ministères zambiens de manière efficace, et en 2018, le ministère des Finances et des Budgets a reconnu la nécessité de revoir le Property Rating Act, afin que les autorités locales génèrent des revenus supplémentaires. Le gouvernement a ensuite permis la modification de la loi, autorisant les autorités locales à prélever des taxes sur les terres louées et les capitaux tels que les équipements miniers, conformément aux taxes prélevées sur les autres entreprises. La société civile a indiqué que la mobilisation des autorités locales était essentielle pour engendrer la modification de la loi.

Pour un changement durable

Les autorités locales ont demandé à PCQVP Zambie de poursuivre l'organisation des réunions avec les entreprises et la société civile. Le conseil municipal de Lufwanyama a suggéré que ces réunions se tiennent jusqu'à deux



Caption.

© PCQVP Zambie

fois par mois, afin de veiller à l'alignement des projets de développement à Lufwanyama sur le plan de développement du district. En prenant la mesure inhabituelle de demander à la société civile de convoquer de telles réunions, les autorités locales ont fait preuve d'un grand niveau de confiance et de respect envers les militants. Lors d'une réunion, l'autorité a informé les entreprises des modifications de la loi et des nouveaux prélèvements qui seront appliqués. Grâce à ces rassemblements, les autorités locales ont obtenu l'engagement des chefs traditionnels locaux et des entreprises



afin que les futurs projets de RSE soient alignés sur les plans des autorités locales, tout en faisant l'objet d'un accord. Les chefs traditionnels étaient soucieux de savoir comment les entreprises étaient taxées par l'administration locale et où les ressources seraient utilisées, d'autant plus qu'il n'y avait pas de lois spécifiques pour la compensation des communautés traditionnelles et aucun mécanisme direct de partage des revenus avec les autorités traditionnelles.

La société civile zambienne supervise le montant de l'impôt foncier prélevé et collecté par les autorités locales, ainsi que son utilisation. Elle continue également à faire pression pour la transparence dans les négociations et les accords de troc, pour accroître la redevabilité locale, afin que les citoyens aient une idée plus précise de la distribution des bénéfices provenant des projets miniers et de la nature des compromis.

Au sein du groupe national multipartite de l'ITIE, les représentants de la société civile négocient l'inclusion d'accords de troc dans les divulgations convenues en Zambie, en raison de leur importance pour la redevabilité locale. Ce point continue de faire l'objet de discussions au sein du groupe.

Continuer à relever les défis

L'opposition des entreprises constitue l'un des obstacles à la durabilité des progrès réalisés grâce au plaidoyer. Dans certains cas, les entreprises ont contesté les nouvelles redevances en se référant à d'autres lois qui limitent les compétences des autorités locales en matière de prélèvement d'impôts. Si la société civile est convaincue que ces réticences peuvent être traitées avec succès en travaillant avec les autorités locales, elles restent un défi.



Caption.

© PCQVP Zambie



Un apprentissage clé

La société civile a identifié les principaux enseignements de la campagne :

■ Une approche fondée sur des preuves

La coalition a constaté que l'adoption d'une approche fondée sur des données probantes et la communication des avantages évidents aux partenaires l'a aidée à créer un programme commun avec les autorités locales qui a finalement contribué à un lobbying efficace auprès du gouvernement national.

■ Une coalition inclusive et bien coordonnée

Grâce à la facilitation efficace du secrétariat de PCQVP Zambie, les organisations communautaires et les membres de la coalition d'ONG ont pu travailler ensemble pour identifier et discuter des paiements manquants, des tendances et des voies de recours possibles. Les organisations communautaires et les influenceurs communautaires ont renforcé la capacité de la coalition à poser des questions pertinentes. Ils pouvaient voir que les mines étaient actives, par exemple, tout en remarquant qu'aucune redevance ou taxe n'était payée au gouvernement, et pouvaient donc poser des questions faisant autorité sur les revenus et leur utilisation, tout en défendant leurs communautés.

■ Des stratégies nationales et locales pertinentes

La coalition a été renforcée par des stratégies de plaidoyer parallèles concernant les questions fiscales nationales et locales, car les défenseurs pouvaient inclure des messages sur les préoccupations locales dans les canaux et les plateformes qu'ils avaient créés pour diffuser leurs messages au niveau national.

■ Adopter une approche de plaidoyer en faveur de l'ITIE

La coalition a été efficace dans la mesure où elle a fait évoluer son travail en se concentrant d'abord sur la manière de s'assurer de la mise en œuvre des exigences de l'ITIE, puis en développant une approche de plaidoyer plus active fondée sur les attentes de la société civile vis-à-vis du processus. L'approche convenue insiste sur la nécessité d'augmenter les revenus locaux. Les membres de la société civile du groupe multipartite de l'ITIE se sont sentis responsables vis-à-vis des groupes communautaires pour ce qui est de donner un sens aux données et de les communiquer, afin que les populations locales puissent utiliser ces informations efficacement.

■ Interpréter les données : apprentissage par la pratique

La coalition avait appris à ne pas se laisser décourager par les difficultés que présente l'interprétation des données relatives à la divulgation financière. Pas à pas, elle a continué de poser des questions directes pour se faire une idée des raisons justifiant l'absence de paiements. Les membres de la coalition ont jugé utile de demander d'autres pièces justificatives, telles que les états financiers des entreprises et des autorités locales, les accords de fond, les accords de troc et les contrats, pour donner un sens aux paiements.

■ Partager l'apprentissage

D'autres coalitions peuvent s'inspirer de ce travail ou en tirer des enseignements.



Après avoir communiqué son approche au réseau PCQVP, PCQVP Zambie a reçu une demande de PCQVP Malawi pour partager l'apprentissage sur l'analyse de leur premier rapport ITIE en mai 2017. Le Malawi a ensuite adopté l'idée d'élaborer un rapport ITIE pour les citoyens.

■ Manque de ressources

Les défenseurs de la société civile ont estimé qu'ils pouvaient renforcer leur approche en disposant d'une meilleure vue d'ensemble du cadre juridique, afin de pouvoir anticiper les oppositions juridiques et les gérer à l'avance. L'établissement de partenariats avec des organisations susceptibles de fournir une vue d'ensemble du cadre juridique peut profiter à un travail similaire dans le futur. ■

Cette histoire de changement est racontée du point de vue du coordinateur de la société civile impliqué. Elle sert de point de départ pour saisir les progrès et réfléchir aux activités de plaidoyer dans l'intention d'apprendre. Les histoires de changement peuvent être renforcées et exploitées grâce à des examens formels de l'après-action menés avec les participants, en ajoutant des preuves des contributions de la société civile et des perspectives d'autres parties prenantes.

Recherche et rédaction : Brendan O'Donnell pour Publiez Ce Que Vous Payez

Contacts clés :

Secrétariat de PCQVP Zambie
pwypzambiasecretariat@gmail.com

Nelly Busingye
Senior Regional Coordinator East and
Southern Africa
nbusingye@pwyp.org



PUBLIEZ CE QUE
VOUS PAYEZ

E-mail : info@pwyp.org

www.pwyp.org/fr